

HOJA DE RUTA DE REFUERZO DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

RESUMEN EJECUTIVO

El Informe del Semestre Europeo sobre España 2019, en su Anexo D, señala la necesidad de mejorar la capacidad administrativa de la Autoridad de Gestión, los organismos intermedios y los beneficiarios de los fondos de la UE del periodo 2021-2027 a través de la elaboración de una hoja de ruta de refuerzo de la capacidad administrativa. Como continuación a esta recomendación del Anexo D, la CE ha destacado la necesidad de reforzar esta capacidad y establece las acciones que debe realizar España.

La OCDE y CE han publicado una guía (*toolkit*) en la que desarrolla los elementos necesarios para elaborar hojas de ruta de refuerzo de la capacidad administrativa, concebidas como documentos en los que se analiza la situación inicial, se establecen unos objetivos/resultados a alcanzar y se plantean acciones para obtenerlos.

La Hoja de Ruta no ha de ser aprobada por la CE y no existe un plazo definido para su puesta en marcha. Sin embargo, se considera que va a ser preciso poner en marcha su elaboración para facilitar la negociación del Acuerdo de Asociación y los Programas con la CE.

La Hoja de Ruta ha de involucrar al menos a la autoridad de gestión, los organismos intermedios, los organismos gestores y los beneficiarios de los fondos de la UE.

Por lo que se refiere al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), se ha decidido poner en marcha un ejercicio de definición inspirado en la metodología propuesta por la OCDE y la CE, que cuenta con el pleno apoyo de la alta dirección de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (SEPG) y del conjunto del Ministerio.

Las medidas contenidas en la Hoja de Ruta se traducirán en una gestión más eficiente y eficaz del FEDER, en aquellos aspectos en los que se identifique que son necesarias mejoras para reforzar la capacidad administrativa de la gestión del mismo. Toda vez que el pasado 29 de septiembre, el Ministerio de Hacienda y Función Pública comunicó el reparto regional de los Fondos de Cohesión 2021-2027, lo que supone la señal de salida para la elaboración de la programación del período, se considera prioritario iniciar los trabajos de elaboración de la Hoja de Ruta de forma inmediata.

Para ello, se contará con apoyo externo para reforzar los medios disponibles de la Dirección General de Fondos Europeos. Se hará uso de dicho apoyo, en particular, para asegurar la participación de todos los actores implicados, (por ejemplo, a través de encuestas, entrevistas, cuestionarios, etc., que identifiquen deficiencias y propongan acciones) y para establecer una metodología de trabajo que permita elaborar un diagnóstico fiable e identificar las acciones concretas que tengan mayor impacto.

Principios inspiradores

En el marco de las prácticas de *Buen gobierno*, para el periodo de programación 2021-2027, las instituciones de la Unión Europea (UE) han destacado la necesidad de avanzar en el grado de eficiencia y eficacia en la implementación de las políticas de cohesión financiadas con fondos europeos, poniendo el foco en la necesidad de mejorar y reforzar la capacidad administrativa (*Administrative Capacity Building, ACB*) de los sujetos que intervienen en la gestión e implementación de dichos fondos, fundamentalmente en la actuación, a todos los niveles, de las Administraciones e instituciones de carácter público.

Con esta finalidad, desde el inicio de la preparación del nuevo periodo de programación, se ha adoptado un amplio menú de actuaciones e instrumentos con el ánimo de facilitar las estrategias de impulso de la ACB por parte de los Estados Miembros.

Por lo que afecta a España, el [Informe del Semestre Europeo sobre España 2019 \(SWD \(2019\) 1008 final\)](#) en su Anexo D recoge la visión preliminar de la Comisión Europea (CE) sobre los ámbitos prioritarios de inversión para el periodo 2021-2027 y el marco de condiciones para una aplicación eficaz de la Política de Cohesión en dicho periodo. Entre estas condiciones se encuentra el refuerzo de la capacidad administrativa: *“La mejora de la capacidad administrativa de la autoridad de gestión, de los organismos intermedios y de los beneficiarios para ejecutar los fondos de la UE de forma transparente y coordinada, incluyendo (cuando proceda) una hoja de ruta sobre creación de capacidades administrativas y la supervisión de la autoridad de auditoría sobre los organismos autonómicos”*.

A pesar de que las recomendaciones del Anexo D no se consideran reglamentariamente vinculantes, la CE aconseja con gran énfasis que se tengan en cuenta de cara a facilitar las negociaciones del acuerdo de Asociación y los Programas del 2021-2027.

Por otro lado, la CE ha destacado los siguientes argumentos para sustentar la necesidad de reforzar la capacidad administrativa en la gestión de los fondos de la Política de Cohesión en España:

- El volumen de FEDER se ha incrementado y sin embargo las estructuras administrativas no lo han hecho en la misma medida. Por otro lado, la Administración Central no cuenta con información sobre la formación llevada a cabo por los organismos intermedios regionales. Ambos argumentos han sido extraídos de un estudio previo realizado por la CE, titulado *“Study on co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period”*.

- El *Índice Regional de Competitividad* confirma que España se encuentra por debajo de la media europea en la calidad de las instituciones.
- En 2019, el *Single Market Scoreboard* de la CE señala que los resultados de España en el área de contratación pública son insatisfactorios.

Así mismo, realiza algunas recomendaciones para el refuerzo de la capacidad administrativa en nuestro país, entre las que destacan:

- Realizar una evaluación para identificar las necesidades de refuerzo de la capacidad administrativa en los distintos organismos involucrados en la gestión de los fondos estructurales.
- En base al análisis anterior, desarrollar una Estrategia de capacitación administrativa en la que se recojan todas las medidas necesarias para su refuerzo.
- En línea con esta Estrategia, se deben mantener las instituciones y herramientas existentes que den apoyo a la capacidad administrativa haciéndolas más eficientes. No se deben crear nuevas instituciones o herramientas.
- La capacidad administrativa se debe reforzar en todos los objetivos políticos, sectores económicos y niveles administrativos, con distintas modalidades de intervención según cada caso. Para ello se insta a utilizar métodos habituales en España o en otros Estados Miembros como Comunidades de buenas prácticas (*Community of Practitioners*), redes, etc.

En paralelo, la CE, junto con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), ha desarrollado una guía ([*Practical Toolkit*](#)) dirigida a los Estados Miembros para proporcionar los conocimientos operativos y el soporte práctico necesario para la elaboración de hojas de ruta (*Roadmap*) de refuerzo de la capacidad administrativa.

Las hojas de ruta son documentos en los que se recogen las acciones a desarrollar para reforzar la capacidad de gestión y uso de los fondos, desde una perspectiva tanto de corto plazo, como de medio y largo plazo. Se trata de documentos vivos que deben actualizarse periódicamente y cuya elaboración e implementación deberá realizarse involucrando a todas las partes interesadas.

Las fases de desarrollo de una hoja de ruta serían:

1. Análisis de la situación inicial en base a los informes país del Semestre Europeo, autoevaluaciones, evaluaciones, consultas, etc.
2. Definición de la lógica de intervención partiendo de los problemas detectados en la fase anterior y determinando los objetivos/cambios a alcanzar.
3. Diseño de acciones para alcanzar los resultados.

4. Definición de indicadores que permitan dar seguimiento a la ejecución (indicador de proceso), captar las realizaciones de las acciones (indicador de realización) y medir el grado de cumplimiento de los objetivos (indicador resultados).

Hoja de ruta de refuerzo de la capacidad administrativa: Principios rectores

La CE fija en la Autoridad de Gestión (AG) la iniciativa para determinar las fortalezas y debilidades de la capacidad administrativa de ciclo de gestión de los fondos estructurales, poniendo a su disposición herramientas básicas para la evaluación de su nivel de equipamiento y efectuar el diagnóstico de la situación de partida.

Debe tenerse en cuenta que el ejercicio solicitado por la Comisión tiene un alcance muy amplio y afecta a todos los actores involucrados (distintos niveles de administración, distintos tipos de organismos, etc.), por lo que las medidas que finalmente se incluyan van a depender del diagnóstico y de las propuestas que se elaboren conjuntamente con todos ellos. De acuerdo con lo anterior, los ámbitos de actuación que contendría la hoja de ruta serían:

- Estructura organizativa, bien diseñada, que respalde la formulación y aplicación de políticas.
- Recursos Humanos: disponibilidad de personal capacitado y motivado.
- Sistemas y herramientas para trabajar de forma transparente y eficiente

No está previsto que las hojas de ruta formen parte de ningún programa y no es preciso que la CE las adopte o apruebe formalmente.

La financiación de las actividades para refuerzo de la capacidad administrativa en el periodo 2021-2027 se podrá realizar con asistencia técnica estándar (a tipo fijo o a coste real), asistencia técnica no vinculada a costes, con los propios Programas (por ejemplo, temas de digitalización a través del OP1) o el Instrumento de Apoyo Técnico (*Technical Support Instrument (TSI)*).

Por último, la Comisión ha creado una comunidad de buenas prácticas, *Community of Practitioners*, en la que la participación de España se considera necesaria para visibilizar los esfuerzos que se hagan en esta materia.

Hoja de ruta de Fondos Europeos: bases, contenido y estructura

La Dirección General de Fondos Europeos, a través de la Subdirección General de Gestión del FEDER, en línea con los postulados de las instituciones europeas, asume que, en el contexto de la gestión de los fondos estructurales europeos, la capacidad administrativa de los organismos y sujetos implicados en el ciclo de gestión de los fondos está directamente ligada a su resultado eficiente y de ella depende en buena parte el éxito en la implementación de las políticas de cohesión europeas.

Por ello se ha realizado un primer diseño de los contenidos que podría incluir esa Hoja de Ruta de refuerzo de la Capacidad Administrativa (**EU-RECA**), siguiendo las pautas contenidas en la guía y demás instrumentos facilitados por la CE, y con las aportaciones de experiencias anteriores llevadas a cabo en el ámbito del FEDER. Entre las medidas contempladas, podrían estar las siguientes:

A. Propuestas en materia de Estructuras

La metodología inspiradora de la hoja de ruta EU-RECA se basa en el mantenimiento de las instituciones y herramientas existentes, pero fortaleciéndolas y haciéndolas más eficientes para que den apoyo a la capacidad administrativa del sistema en su conjunto.

La principal dificultad a la hora de hacer una propuesta relativa a la idoneidad de las Estructuras de la comunidad dedicada a la gestión de los fondos estructurales radica en la amplitud y variedad de los sujetos involucrados. Al menos implica a la autoridad de gestión, los organismos intermedios, los organismos gestores y sus beneficiarios.

Por ello, si bien el objetivo de la hoja de ruta no va dirigido a poner en cuestión la situación de partida, que se considera esencialmente adecuada, de las herramientas de diagnóstico es posible se desprendan deficiencias puntuales en aspectos que exijan mejoras en materias como:

- Marcos regulatorios e institucionales claros y bien definidos.
- Estructuras correctamente dotadas de personal, simples y flexibles, que se adapten a las circunstancias cambiantes.
- Instrumentos de coordinación y comunicación ágiles y permanente.
- Organización más transparente y alineada con los objetivos estratégicos.

B. Propuestas en materia de Recursos Humanos

Las Administraciones Públicas en general se han visto afectadas en los últimos tiempos por la baja tasa de reposición, lo que además de significar una merma de efectivos, lleva aparejada una dramática pérdida de conocimiento al no haber suficiente tiempo de solapamiento entre los funcionarios experimentados y las nuevas incorporaciones cuando se producen. Además, las plantillas de las unidades responsables de la gestión de los Fondos presentan una edad media muy elevada, con una elevada proporción de los efectivos próximos a la edad jubilación (o incluso habiéndola ya superado).

Partiendo de las restricciones descritas, se propone:

- La creación de itinerarios formativos potentes, enfocados a perfiles específicos, y la configuración de carreras administrativas ligadas a la gestión de Fondos como un área funcional específica.
- La creación de “bibliotecas” y bases de datos de conocimiento.
- El incremento de personal cualificado, considerando prioritaria la cobertura de las plazas vacantes y estableciendo mecanismos para agilizar e incentivar la cobertura de las vacantes que se producirán en los próximos meses y años.
- El incremento de personal dedicado a la gestión de los Fondos vía externalización en medios propios de la Administración, cuando resulte necesario, en especial cuando se producen picos de trabajo, ligados a los períodos de puesta en marcha y de cierre de los programas y a medidas de choque dirigidas a asegurar el cumplimiento de la Regla N+3.

C. Propuestas en materia de Sistemas y Herramientas

El sistema informático plataforma Común de Fondos Europeos (CoFFEE), incorporará la información de los agentes involucrados en la gestión de los Fondos (en principio FEDER, FTJ y FSI) en el período 2021-2027 y facilitará su coordinación.

Esta plataforma deberá mejorar sus mecanismos de adquisición de datos respecto del sistema actualmente vigente, haciendo uso de los datos de los que ya dispone la Administración en otras herramientas (Portal de Contratación, Base de datos nacional de Subvenciones, Seguridad Social y AEAT, entre otras).

El nuevo sistema informático de gestión de los Fondos deberá introducir mejoras en la usabilidad, haciéndola más amigable y versátil, en relación con los sistemas utilizados en períodos anteriores.

D. Propuestas en materia de visibilidad en las políticas de la UE, a través de instrumentos que permitan garantizar una correcta publicidad y comunicación de su ejecución, a la ciudadanía.

Se propone reforzar las herramientas actuales, e introducir otras que den más visibilidad a la ciudadanía sobre las actuaciones llevadas a cabo en el marco de la gestión de los fondos, ya sea dentro de las propias administraciones como a través agentes privados.

E. Simplificación de los procedimientos de gestión y otras medidas.

Se propone revisar aquellos procedimientos de gestión que, respetando la actual estructura competencial y el vigente marco normativo, supongan una mejora en la coordinación, comunicación, y simplificación en la gestión entre/de las Administraciones públicas implicadas. En particular, se propone:

- Aumentar el uso de los distintos tipos de Opciones de Costes Simplificados (OCS) previstos en el Reglamento de Disposiciones Comunes de los Fondos, definiendo metodologías estandarizadas que se pongan a disposición de los organismos gestores.
- Gestionar la Asistencia Técnica de los Programas mediante la aplicación de un tipo fijo sobre los gastos certificados a la Comisión en las distintas prioridades de cada programa, o bien haciendo uso de la financiación no orientada a costes, que evitan incurrir en esfuerzos de verificación adicionales.
- Para asegurar la plena dedicación de la capacidad administrativa y experiencia actuales de los organismos intermedios a las cuestiones esenciales de la gestión en las que son competentes, se propone la simplificación de los documentos de Funciones y Procedimientos (Descripción de Funciones y Procedimientos, Planes de Verificación sobre el Terreno, etc.) actualizando los documentos existentes mediante la elaboración de plantillas y textos de referencias que puedan ser comunes a todos los organismos, disminuyendo los esfuerzos necesarios.
- Asimismo, se identificarán buenas prácticas y propuestas de mejora en aspectos de contratación y gestión de ayudas, entre otros, basados en los resultados de auditoría de períodos anteriores.
- Se revisarán especialmente, en orden a simplificar la carga administrativa todos aquellos procedimientos de gestión que puedan afectar directamente a las siguientes fases del ciclo de un proyecto, a la vista de las nuevas reglamentaciones europeas tanto de Disposiciones Comunes como del FEDER.

Propuesta general de actuación

Si bien la recomendación del Anexo D relativa al refuerzo de la capacidad administrativa no es de obligado cumplimiento, la CE ha trasladado, a través de la celebración de seminarios celebrados a lo largo de 2021 y en reuniones del EGESIF durante el mismo periodo que la elaboración e implementación de una hoja de ruta de las capacidades administrativas facilitaría la negociación del Acuerdo de Asociación y los programas del próximo periodo 2021-2027.

En estos foros se ha señalado, entre otros Estados Miembros, a España señalando la capacidad administrativa como factor para la ejecución eficaz de la Política de Cohesión. Por otro lado, la mayor parte de los Estados Miembros de la UE ya han elaborado su hoja de ruta.

A partir de estas premisas, y para alcanzar con éxito la tarea de elaborar una hoja de ruta en España, teniendo en cuenta el importante alcance y el carácter transversal de la iniciativa, resulta imprescindible el pleno respaldo e implicación de la alta dirección de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos para asegurar el éxito de la misma.

Con la finalidad de poder contar en un plazo razonable con una hoja de ruta EU-RECA, se pondrán en marcha las siguientes actuaciones con carácter inmediato:

- Iniciar los trabajos internos para la elaboración de una herramienta de evaluación y diagnóstico de la situación en relación con la capacidad administrativa de los principales sujetos involucrados en la gestión de fondos FEDER de cara a la elaboración posterior de la hoja de ruta EU-RECA.
- Gestionar la colaboración externa que pueda impulsar y desarrollar el proceso con el apoyo de equipos dedicados en los distintos fondos involucrados. En particular, el apoyo externo será necesario para asegurar la participación de todos los actores implicados, (por ejemplo, a través de encuestas, entrevistas, cuestionarios, etc.) y para establecer una metodología de trabajo que permita elaborar un diagnóstico fiable e identificar las acciones concretas con mayor impacto esperado. Parte de dicho apoyo puede ser proporcionado a través del encargo en vigor al medio propio ISDEFE, una vez gestionadas las modificaciones oportunas.
- Designar personal en la AG para dedicarse, casi en exclusiva, a esta tarea, fomentando además la involucración de todos los organismos intermedios, gestores y representantes de los beneficiarios, al nivel adecuado para conseguir que los resultados se incorporen efectivamente a las estructuras de gobernanza, sistemas de gestión y manuales de procedimiento de los distintos agentes.

Marzo 2022